

**Z PROBLEMATYKI SOCJALNEGO TRAKTOWANIA  
BEZROBOCIA W POLSCE**

**mgr Dorota Przeklasa**

Katedra Prawa Administracyjnego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

**Słowa kluczowe:** *bezrobocie, zasiłek dla bezrobotnych, socjalne traktowanie bezrobocia w Polsce*

## PROBLEMS ASSOCIATED WITH SOCIAL TREATMENT OF UNEMPLOYMENT IN POLAND

Dorota Przeklasa, MA

the Department of Administrative Law  
the Faculty of Law and Administration of the  
Jagiellonian University of Kraków

**Key words:** *unemployment, unemployment allowance, social treatment of unemployment in Poland*

Od wielu lat bezrobocie stanowi – pomimo podejmowanych działań polegających na poszukiwaniu i wdrażaniu nowych, coraz lepszych sposobów skutecznego zapobiegania temu zjawisku i przeciwdziałania jego skutkom – jeden z najpoważniejszych problemów nie tylko ekonomicznych, ale także społecznych. Wiek XXI niewątpliwie zapisze się w dziejach ludzkości imponującymi osiągnięciami naukowymi, technicznymi czy kulturalnymi, charakteryzują go zarazem niestabilna sytuacja ekonomiczna i ograniczenia w realizacji podstawowego prawa człowieka – prawa do pracy. Stan pozostawania bez pracy niesie zarówno skutki ekonomiczno-finansowe, jak i socjologiczno-psychologiczne, działa na człowieka wręcz destrukcyjnie, podważając *de facto* podstawy egzystencji jednostki i jej najbliższego otoczenia. Bezrobocie należy zatem rozpatrywać również na płaszczyźnie socjalnej, gdyż jest to niezbędne do prawidłowego funkcjonowania jednostki i całego społeczeństwa<sup>1</sup>.

Odpowiedzią na wyzwania wiążące się z problemem bezrobocia jest system zabezpieczenia społecznego. Termin „zabezpieczenie społeczne”, pozostający w powszechnym użyciu, jest jednak różnorodnie definiowany; przykładowo, G. Szpor określa je jako „całokształt środków i działań publicznych, za pomocą których społeczeństwo stara się chronić swoich członków przed groźbą niemożności zaspokojenia podstawowych, wspólnie uznanych za ważne, potrzeb”<sup>2</sup>. Z kolei A. Rajkiewicz rozumie pod tym pojęciem „system świadczeń, do których obywatele mają prawo lub z których mają możliwość korzystania w wypadkach i na warunkach określonych odpowiednimi przepisami”<sup>3</sup>. Za zasadniczy cel systemu

---

<sup>1</sup> Zob. K. Jaworska, *Socjalne traktowanie bezrobocia*, Olsztyn 2016, *passim*.

<sup>2</sup> G. Szpor (red.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, wyd. 7, Warszawa 2013, s. 13.  
Zob. także J. Piotrowski, *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966, s. 28–29.

<sup>3</sup> A. Rajkiewicz (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 1979, s. 433.

zabezpieczenia społecznego uznaje się zapewnienie bezpieczeństwa w jego wąskim socjalno-ekonomicznym rozumieniu, czyli bezpieczeństwa socjalnego. Działania podejmowane dla realizacji tego założenia są nastawione przede wszystkim na minimalizowanie i kompensowanie następstw zagrożeń zaliczanych do grup ryzyk socjalnych, takich jak: wiek emerytalny, trwała lub okresowa niezdolność do pracy, śmierć żywiciela rodziny, niezdolność lub niemożność świadczenia pracy, wypadek przy pracy, choroba zawodowa lub inna niezdolność do pracy, niedostatek dochodu w rodzinie, trudna sytuacja życiowa, bezrobocie<sup>4</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że cel zabezpieczenia społecznego może zostać osiągnięty za pomocą trzech metod: ubezpieczenia, zaopatrzenia i pomocy. Co istotne, gwarantem celowego i skutecznego realizowania zabezpieczenia społecznego jest wdrożenie każdej z technik zabezpieczeniowych<sup>5</sup>. W odniesieniu do problematyki bezrobocia oznacza to, że zabezpieczenie społeczne powinno być uruchamiane w przypadku, gdy dorosły członek społeczeństwa nie z własnej winy nie ma możliwości, dzięki swojej pracy, zapewnić sobie oraz rodzinie środków utrzymania, a zawiodły już wszelkie mechanizmy aktywnej polityki rynku pracy.

Należy podkreślić, że prawo do zabezpieczenia społecznego jest zapisane w wielu dokumentach międzynarodowych, jak również w krajowych regulacjach prawnych. Na gruncie polskiego prawa – w art. 67 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – odnajdujemy istotny dla przedmiotu niniejszych rozważań przepis przyznający obywatelom prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo, po osiągnięciu wieku emerytalnego oraz w przypadku pozostawania bez pracy nie z własnej woli i w związku z tym – braku środków utrzymania<sup>6</sup>. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie i judykaturze poglądem, powołany przepis Konstytucji stanowi jedynie pewien wzorzec określający w sposób ogólny ramy zabezpieczenia społecznego, kierunki polityki państwa i jest adresowany przede wszystkim do organów prawodawczych. Jest on źródłem gwarancji, a nie praw podmiotowych obywatela dla zabezpieczenia społecznego, które dopiero konkretyzują się w ustawach zwykłych<sup>7</sup>. Konstytucja RP nie określa zatem szczegółów

---

<sup>4</sup> J. Jończyk, *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2003, s. 15.

<sup>5</sup> K. Jaworska, *Socjalne traktowanie...*, s. 38 oraz przytaczana tam literatura.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

<sup>7</sup> Zob. m.in. J. Wantoch-Rekowski, *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Warszawa 2014, s. 46; wyrok NSA z 24 sierpnia 2011 r., I OSK 741/11, CBOSA; wyrok

dotyczących zakresu oraz form przyznawania zabezpieczenia społecznego, lecz odsyła w tym względzie do postanowień ustaw; regulując prawa osób, które utraciły pracę i uzyskały status bezrobotnego, przyznaje im prawo do zabezpieczenia i odsyła w tym zakresie między innymi do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>8</sup>.

Bez wątplenia, wśród świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, łagodzących skutki pozostawania poza zatrudnieniem, można wskazać świadczenia będące wyrazem socjalnego traktowania bezrobocia, spełniają one trzy przesłanki: są adresowane do bezrobotnych, mają na celu łagodzenie skutków bezrobocia i stanowią świadczenie pieniężne<sup>9</sup>. Tak skonstruowane socjalne traktowanie bezrobocia zawiera się w zabezpieczeniu społecznym na wypadek bezrobocia, ale nie jest z nim równoznaczne. Zabezpieczenie społeczne na wypadek braku pracy obejmuje bowiem każdą pomoc osobom bezrobotnym – to wszelkie świadczenia określone przepisami prawa, które są udzielane w ramach wszystkich modeli zabezpieczenia społecznego, niezależnie od formy i zasad ich przyznawania, natomiast socjalne traktowanie bezrobocia „jest odstępstwem od agresywnej aktywizacji bezrobotnych na rzecz pasywnych form pomocy bezrobotnym”<sup>10</sup>. Metoda socjalnego traktowania bezrobocia zainicjowana została w 1981 roku, we Francji, przez rząd Pierre’a Mauroy’a. W większości państw europejskich, także w Polsce, socjalne traktowanie bezrobocia identyfikowane jest z pasywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu. Doktryna przyjęta przez rząd Mauroy’a dokonała rozróżnienia polityki rynku pracy na ekonomiczne i socjalne traktowanie bezrobocia; pierwsze z nich wiąże się z przeciwdziałaniem bezrobociu, np. tworzeniem, dofinansowywaniem miejsc pracy, pośrednictwem pracy oraz szkoleniami dla bezrobotnych, drugie natomiast polega na łagodzeniu skutków bezrobocia poprzez wypłatę świadczeń. W Polsce, taka konstrukcja polityki rynku pracy w pewnym stopniu odpowiada jej podziałowi na programy aktywne i pasywne. Z tych drugich wyłącza się jednak wcześniejsze emerytury, renty, świadczenia przedemerytalne, a zatem w pojęciu socjalnego traktowania bezrobocia mieszczą się tylko świadczenia wypłacane bezrobotnym w

---

NSA z 28 stycznia 2015 r., I OSK 1403/13, CBOSA; wyrok WSA w Opolu z 25 czerwca 2015 r., II SA/Op 160/15, CBOSA.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1065), przywoływana dalej jako: u.p.z.

<sup>9</sup> K. Jaworska, *Socjalne traktowanie...*, s. 38.

<sup>10</sup> Tamże, s. 39.

okresie pozostawania poza zatrudnieniem<sup>11</sup>. Należy przy tym zaznaczyć, że polski system socjalnego traktowania bezrobocia ma charakter dualny. Obok systemu wypłaty zasiłków dla bezrobotnych (co będzie przedmiotem dalszych rozważań), funkcjonuje także system wypłaty zasiłków na podstawie przepisów o pomocy społecznej, który co do zasady uaktywnia się, gdy osoba bezrobotna utraci prawo do zasiłku dla bezrobotnych lub gdy nie nabyła do niego prawa<sup>12</sup>.

Podając temat systemu wypłaty zasiłków dla osób bezrobotnych, należy przypomnieć, że począwszy od 1990 roku, stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce nieustannie rosła, osiągając na koniec 2003 roku poziom 20,0%. Następnie, do roku 2008, obserwowano corocznie tendencję spadkową bezrobocia rejestrowanego, w końcu roku było to 9,5%. W 2009 roku nastąpiło załamanie optymistycznych prognoz – stopa bezrobocia ponownie zaczęła wzrastać aż do 13,4% w 2013 roku. W kolejnych latach odnotowywano jej spadek. Na koniec 2016 roku stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 8,3%<sup>13</sup>. Można uznać, że jest to zadawalający wynik, biorąc pod uwagę fakt, iż 13 lat wcześniej, stosunek liczby bezrobotnych do liczby ludności aktywnej ekonomicznie był wyższy o 11,7 punktu procentowego. Co istotne z punktu widzenia prezentowanych rozważań, na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku prawo do zasiłku dla bezrobotnych przysługiwało 79% klientów urzędów pracy<sup>14</sup>, natomiast w końcu 2016 roku tylko 14,0% osób bezrobotnych było uprawnionych do tego świadczenia<sup>15</sup>. Na gruncie przyjętej w opracowaniu koncepcji, obserwowany trwały spadek udziału zasiłkobiorców w ogólnej liczbie osób bezrobotnych skłania do zainteresowania tematem zasiłku dla bezrobotnych jako istotnego instrumentu oraz wskazania z tej perspektywy wybranych uwag *de lege ferenda* w przedmiocie socjalnego traktowania bezrobocia w Polsce.

Kluczowe znaczenie ma normatywne określenie pojęcia bezrobotnego na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Definicja bezrobotnego, zawarta w art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.z., jest „niezmiennie

---

<sup>11</sup> Tamże, s. 40.

<sup>12</sup> Tamże, s. 212.

<sup>13</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Rynek Pracy w Polsce w 2016 roku*, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sytuacja-na-rynku-pracy/rynek-pracy-w-polsce-w-2016-r/>; data dostępu: 10.05.2017.

<sup>14</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Mały Rocznik Statystyczny 2000 r.*, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/maly\\_rocznik\\_statystyczny\\_2000.zip](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/maly_rocznik_statystyczny_2000.zip); data dostępu: 10.05.2017.

<sup>15</sup> Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Rynek Pracy w Polsce w 2016 roku*, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sytuacja-na-rynku-pracy/rynek-pracy-w-polsce-w-2016-r/>; data dostępu: 10.05.2017.

rozbudowana i kazuistyczna”<sup>16</sup>. Można wyodrębnić w niej dwie części. Pierwsza z nich zawiera przesłanki pozytywne, które powinny zostać spełnione, aby uzyskać i zachować status bezrobotnego. Ustawodawca wskazuje, że bezrobotnym jest (w uproszczeniu), obywatel polski lub (pod pewnymi warunkami) cudzoziemiec, między innymi pozostający poza zatrudnieniem, zdolny i gotowy do podjęcia zatrudnienia albo innej pracy zarobkowej, zarejestrowany we właściwym powiatowym urzędzie pracy. Druga część definicji obejmuje przesłanki negatywne, które uniemożliwiają nabycie i zachowanie tego statusu. *Prima facie* głównie są one związane z uzyskiwaniem dochodu lub z brakiem zdolności i gotowości do podjęcia pracy<sup>17</sup>. Należy podkreślić, iż wyłącznie osobie bezrobotnej przysługuje zasiłek dla bezrobotnych, z zastrzeżeniem, że tego rodzaju socjalne traktowanie bezrobocia ma miejsce dopiero wówczas, gdy nie ma możliwości skorzystania ze środków mających na celu, bezpośrednio lub pośrednio, podjęcie przez bezrobotnego pracy. Warunkiem nabycia prawa do zasiłku przez osobę posiadającą status bezrobotnego jest legitymowanie się odpowiednim okresem aktywności zawodowej (m.in. zatrudnieniem, wykonywaniem pracy na podstawie umowy o pracę nakładczą, świadczeniem usług na podstawie umowy zlecenia, przy spełnieniu pewnych warunków) lub okresem z nim równoważnym (m.in. odbywania zasadniczej służby wojskowej, pobierania renty z tytułu niezdolności do pracy lub służby).

Dla prawnego charakteru zasiłku dla bezrobotnych, poza przesłankami uprawniającymi do otrzymywania tego świadczenia, równie ważne są zasady ustalania jego kwoty. Wysokość zasiłku jest uzależniona od ogólnego stażu pracy osoby bezrobotnej i okresów równorzędnych. Ustanowiono trzy poziomy zasiłkowe: zasiłek podstawowy wynoszący 100% ustalonej kwoty, obniżony do 80% i podwyższony do 120% tej kwoty. Wysokość świadczenia w okresie pierwszych 90. dni posiadania do niego prawa jest wyższa, a w kolejnych dniach niższa, co ma zapewne stymulować osoby bezrobotne do skutecznego poszukiwania pracy. Z punktu widzenia bezpieczeństwa socjalnego osób bezrobotnych, duże znaczenie ma także okres pobierania zasiłku. W obowiązujących regulacjach przewiduje się dwa okresy

---

<sup>16</sup> Z. Góral [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 57.

<sup>17</sup> Szerzej zob. tamże, s. 56–86.



podstawowe: 6 i 12 miesięczny, z możliwością ich skracania lub wydłużania w określonych sytuacjach<sup>18</sup>.

W ramach podsumowania, jawią się postulaty o charakterze *de lege ferenda* w przedmiocie socjalnego traktowania bezrobocia w Polsce. Na tle zgłaszanych przez przedstawicieli doktryny uwag (między innymi o konieczności przeformułowania ustawowej definicji bezrobotnego, powrotu do możliwości łączenia statusu bezrobotnego z zatrudnieniem w niepełnym wymiarze czasu pracy, czy chociażby propozycji utworzenia odrębnego funduszu, z którego finansowane byłoby wyłącznie socjalne traktowanie bezrobocia), priorytetowym w mojej ocenie jest postulat rozwoju systemu zasiłków dla bezrobotnych oraz dalszych prac nad przebudową polskiego systemu socjalnego traktowania bezrobocia<sup>19</sup> – ono leży bowiem u podstaw tezy, iż skutecznie można walczyć z bezrobociem tylko przez eliminację niedostatku i ubóstwa w społeczeństwie, podnosząc tym jednocześnie standard życia ludzkiego<sup>20</sup>.

### Bibliografia

1. Główny Urząd Statystyczny, *Mały Rocznik Statystyczny 2000 r.*, [http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/maly\\_rocznik\\_statystyczny\\_2000.zip](http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/maly_rocznik_statystyczny_2000.zip); data dostępu: 10.05.2017.
2. Góral Z. [w:] Z. Góral (red.), *Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
3. Jaworska K., *Socjalne traktowanie bezrobocia*, Olsztyn 2016.
4. Jończyk J., *Prawo zabezpieczenia społecznego. Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, bezrobocie i pomoc społeczna*, Kraków 2003.
5. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Rynek Pracy w Polsce w 2016 roku*, <http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/raporty-sprawozdania/rynek-pracy/sytuacja-na-ryнку-pracy/rynek-pracy-w-polsce-w-2016-r/>; data dostępu: 10.05.2017.
6. Piotrowski J., *Zabezpieczenie społeczne. Problematyka i metody*, Warszawa 1966.
7. Rajkiewicz A. (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa 1979.
8. Szpor G. (red.), *System ubezpieczeń społecznych. Zagadnienia podstawowe*, wyd. 7, Warszawa 2013.
9. Wantoch-Rekowski J., *System ubezpieczeń społecznych a budżet państwa. Studium prawnofinansowe*, Warszawa 2014.
10. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)*.

---

<sup>18</sup> Szerzej zob. tamże, s. 796–836.

<sup>19</sup> K. Jaworska, *Socjalne traktowanie...*, s. 214–218 oraz przytaczana tam literatura.

<sup>20</sup> Tamże, s. 41.

- 11. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2017 r., poz. 1065).*
- 12. Wyrok NSA z 24 sierpnia 2011 r., I OSK 741/11, CBOSA.*
- 13. Wyrok NSA z 28 stycznia 2015 r., I OSK 1403/13, CBOSA.*
- 14. Wyrok WSA w Opolu z 25 czerwca 2015 r., II SA/Op 160/15, CBOSA.*